

地方政府形態と地方選挙制度：比較地方選挙制度 論序説（政治行政学科創立二十周年記念号）

著者名(日)	江藤 俊昭
雑誌名	山梨学院大学法学論集
巻	68
ページ	57-100
発行年	2011-11-10
URL	http://id.nii.ac.jp/1188/00000531/

論
説

地方政府形態と地方選挙制度

——比較地方選挙制度論序説——

目次

はじめに

一 地方選挙制度を構想する前提——問題の所在——

二 比較地方選挙制度論の視点

三 諸外国の地方選挙制度

四 非政党選挙制度の状況と課題——多様な地方選挙制度を有するアメリカの事例——
むすびにかえて

江
藤
俊
昭

はじめに

住民自治を進める上で議会改革は重要であることは認知されている。新しい議会改革の方向を筆者は、地方分権によって開花する地方自治原則や市民参加の充実を踏まえて協働型議会として提唱してきた。この協働型議会は、住民に開かれ住民参加を促進し、議会の存在意義である議員間討議を充実させつつ、監視・立法機能を発揮する。そのことによって長期的全体的な地域ビジョンの構想者の役割を担うものである（江藤 二〇〇四）。

議会改革は、それを担う議員が行わなければならない。議員の意識改革も必要である。しかし、それ以上に重要なことは、協働型議会を担える議員を選出できるシステムである。議会という場でのコトの決め方が問われていると同時に、それを担うヒト（議員）の決め方も考える必要がある。日本の市町村議会議員選挙制度は、大選挙区単記非移譲式である。候補者も有権者も全体的視点で考え投票を促進する制度とはなっていない。候補者は、全体から票を得るというよりも特定の地区や分野・団体から票を得ようと個別化した層に特化した得票をめざす。有権者は一人一票であるために、もっとも（あるいはそれが優勢である場合には第二位、第三位）支持する候補者に投票するにすぎず、全体の議員構成をイメージすることは困難である。都道府県議会議員選挙は、選挙区選挙を採用しているために、市町村議会議員選挙と同様の問題とともに、後述するような小選挙区制の問題をも内包している。こうしたヒトの決め方は、議員の性別、年齢、職業等の社会的属性の大幅な偏りの是正についての議論とも重なる。地方議会改革論を超えて抜本的な地方選挙制度改革論を構想する時期にきているといえよう。

なお、これは、最近急展開している日本の地方自治・政治研究の前提を変更することも念頭に置いている。これらの研究は、さまざまな政策が二元代表制という地方政府形態によって規定されるというものである（曾我・待鳥二〇〇七、馬渡 二〇一〇、砂原 二〇一一）。その代表的研究の一つでは、「日本の地方政府において、首長と地方議会は選挙を通じて住民から委任を受けるが、委任の行われ方の違い、すなわち首長と地方議会を選出する選挙制度の違いが存在する。このことによって、首長と地方議会がそれぞれ自らを選出した地域住民に対して説明責任を果たすために異なる選好を持ち、その実現を目指して政治競争が行われることになる」（砂原 二〇一一：四三）。

議会と首長はそれぞれ異なる「公益」を有している。首長は「組織されない利益」であり、地方議会は「組織された個別利益」である。両者は、それぞれ異なった「選挙制度に水路づけられて異なるタイプの『公益』を代表し、その中で政党の党派性は、首長と地方議会という二元代表制をつなぐ役割を果たす」（砂原 二〇一一：五五）⁽¹⁾。地域ビジョン構想者としての協働型議会が育っている状況を考慮すれば、地方議会が単なる個別利益の追求だけかどうか異論がある。しかし、地方議会議員の選挙制度がそうした方向の水路を形成していることは事実である。本稿では、地方選挙制度を変更することによって地方議会の性格を変えることも意図している⁽²⁾。

地方選挙制度には、大きくは相互に関連する二つの位相が想定できる。一つは、地方選挙制度論（狭義）である。多数代表制か少数代表制かといういわば代表制論の根幹にかかわる論点を中心にしたものである。日本の場合、都道府県議会議員選挙の選挙区（小選挙区制と大選挙区制との混在）単記非移譲式選挙制度や、市町村議会議員選挙の大選挙区単記非移譲式制度を想定するとよい。世界的にみて、大選挙区単記非移譲式の位置も確認できる。もう一つは、地方選挙運動論とも呼べる位相である⁽³⁾。選挙権・被選挙権の資格、立候補要件（供託金制度の有無など）、

選挙運動の規制の強弱、などの地方選挙を実際に行う上での論点を中心に議論するものである（佐藤 二〇〇三、市民政調・片木 二〇〇九）。

本稿は、このうち前者の地方選挙制度論（狭義）を世界比較の中で議論することになる。その際、多数代表制か少数代表制という一般にいられている選挙システム（本稿では地方選挙制度（狭義）を単独で取り出すのではなく、市民社会と政治社会それぞれを視野に入れて、政党選挙の有無^{（4）}、地方政府形態の相違を念頭に置きつつ、それらとの連動の中で考察することにする。これは単に、地方選挙制度によって、地方議会の政党・会派制（極論すれば二党制か多党制か）が規定されるという意味だけではなく、逆に選挙制度が政党制を規定し、あるいは地方政府形態が地方選挙制度を規定するといったように、三者が相互に関連していることを強調したためである。

一 地方選挙制度を構想する前提——問題の所在——

1 協働型議会を担う議員を動機と選挙との関係

自治型社会の時代に適合的な住民自治の一手法として、筆者は協働型議会を提案してきた。議員は、個別利害を踏まえつつも、地域ビジョン構想者として登場することを想定している。その際、協働型議会を担う議員の行動の動機を考慮しなければならない。地方選挙制度はその重要な要因の一つである。議員の行動を考慮する上で、選挙で当選するという動機は無視できない。地域ビジョン構想者としての議会を担う議員と、選挙を勝利する議員の動

機との関連が問われなければならない。ジェームズは、この関連の重要性を国政レベルを念頭におきつつ指摘している。選挙の動機は排除できないので、重要な動機でありつづけ、そして結果として、選挙制度は候補者が集団間を超えた討議互酬性 (deliberative reciprocity) を拡大させる動機においても異なることを強調する⁽⁵⁾。自らの理念を実現すべき行動することがあるし、自分の地位を向上させるために行動する場合もある。「しかし、議員は、選出されること無く政策を制定することができず、また候補者は投票なくして自らの地位の支持を測定することができないために、当選や得票の望みは、引き続き議員や候補者の行動の背後の強い動機でありつづけている」(James 2004a : 154)。

選挙制度の改革にあたって、安定 (平和的共存 (既存利益) の破壊かどうか)、規模／複雑性 (選挙区の規模大＝単純性か選挙区の規模小＝複雑性か)、政治文化 (サブ文化の認知の可能性)、政党 (政党による代表か個人による代表か)、民衆の受容 (既存の政治制度への忠誠)、を考慮しなければならない。アメリカ合衆国の選挙制度改革をこの視点から構想しようとしたジェームズは、これら五つの要素を考慮して、国政レベルの困難さとともに、州・地方レベルでの改革の可能性を強調している。安定はほとんど問題にならず、複雑な制度は下位レベルで容易に用いられやすく、政治文化ということではすでに多くの変種があり受容されているからである。障害は州憲法であるが、それでさえ、司法戦略とともに、レファレンダムを通じた選挙改革も想定できる (James 2004a : 182-184)。すでに、州レベルの選挙改革のレファレンダムに四五%の賛同を得ている (Cincinnati and San Francisco)。なお、新たな選挙制度は、政党形成にとつては重要であるが、「他の要因 (執行—立法構造) (政府形態——引用者注) は、また重要でもある」(James 2004a : 181) という指摘は本稿の問題意識と重なっている。

2 地方選挙制度と地方政府形態・政党選挙との連結の重要性

地方選挙制度を検討するには、それだけを取り出して議論することは無意味とはいえない。多数代表制や少数代表制の詳細な類型を取り上げて解説することは、基礎知識としては必要である。とはいえ、住民自治を推進する上では、生産的ではない。これは、それに紙幅を割くことができないという消極的な意味だけではなく、地方選挙制度は、それぞれの地方政府形態、政党選挙・非政党選挙、といった政治制度や政治文化と密接な関係がある。地方選挙制度（狭義）を検討する場合⁽⁶⁾、これらの文脈を無視するわけにはいかない。とりあえず、四つの論点から、この関連の重要性について指摘しておく。

① 地方政府形態と地方選挙制度。地方政府形態は、地方選挙制度を規定することの確認である。地方政府形態は、多様なものが想定できる。執政制度に着目すれば、一般的には議院内閣制と大統領制（二元代表制）が想定できる（建林・曾我・待鳥 二〇〇八・第四章）。地方政府形態の場合は、こうした両極を軸とした多様な形態を想定するだけではなく、そもそも地方議会（council）自体が執行機関も兼ねる場合もある。

地方政府形態と地方選挙制度との関係は概括すれば次のようにいうことができる。議院内閣制は、比例代表制と連動しやすい。ヨーロッパ大陸系では一般的である（多くの変種がある）。議会と執政制度との強力な結びつきを必要とする発想である。比例代表制といえ、投票に比例した議席配分というイメージが強いが、加重選挙もまれではない（得票の多数派に議席配分を加重）。議院内閣制に類似したイギリスのリーダー内閣制型は、イギリスの地方政府の伝統から一般に小選挙区制を採用している。これも、厳格な政党選挙となっている。

それに対して、二元代表制は、厳格な政党選挙となるかどうかは、理論の問題ではなく、文化・歴史の問題である。イタリアでは、比例代表制（首長優位に加重させたもの）に基づく政党選挙を、日本では、大選挙区制に基づく非政党選挙（詳細は後述）となっている。なお、アメリカ合衆国の基礎的自治体の地方政府形態は、多様である。議院内閣制を採用していないこと、二〇世紀初頭の都市改革運動の歴史的経験、これらによって非政党選挙が優勢である。

イギリスでは二〇〇〇年地方分権改革によって二元代表制を採用することもできるようになった（詳細は後述）。地方政府は、伝統的に厳格な政党制によって担われてきた。イギリスでは、小選挙区制に基づく政党選挙（スコットランドやウェールズでは、無所属が二割以上の基礎的自治体は一七％にのぼっている）。政党政治は、イギリスの地方政府の明確な特徴であり（Mouritzen and Svava 2002 : 61）、二〇〇〇年地方政府法改正にもかかわらず支配的な特徴であり続けている（Copus 2004b）。グリスリーとストーカーはその見解を考慮しつつ、「しかし、首長制は、そのモデルを破壊する」との⁽⁷⁾兆候を示しているという⁽⁸⁾ことを議論できる」と述べている（Greasley and Stoker 2008 : 726）。統計上、リーダー内閣制の方が首長制よりも政策決定への政党の影響力が高い（リーダー内閣制四七％、首長制二九％）と判断しているためである。地方政府形態の変更が政党制の破壊とまでは断言できないが地方政府への政党の影響力を変化させていることが示されている⁽⁷⁾。

② 地方政府の役割と地方選挙制度。地方政府形態⁽⁸⁾だけではなく、地方政府の役割観も地方選挙制度の相違をつくりだしている（Tindal 1995 : Chapter 6, 2003 : Chapter 9）。全地域一括選挙か選挙区選挙か、任期は短期か長期か、直接選挙か間接選挙か、といった制度化の相違がある。この対立の基本は、地方政府の役割観（代表制や政治的役

割を強調するか、あるいはサービス提供という行政的役割を強調するか)によって異なる。社会の複雑性や効率性の重視が政府形態だけではなく選挙制度の多様性をも生み出していることになる。代表制や政治的役割を強調する場合は、選挙区選挙、短い任期、直接選挙となる(当初のアメリカやカナダ)。住民と議員・首長との関係を密にし、住民が議員・首長を統制しやすいというのがその理由である。

それに対して、サービス提供という行政的役割を強調する場合は、全地域一括選挙、長い任期、間接選挙(基礎的自治体の首長が二層目(広域)の自治体の議員となること、および議員から選出され支持され責任のある首長)となる(最近の一般的な選挙制度)。住民からの議員・首長の自立性を強調し効率性を目指すためである。

③議員定数と地方選挙制度。議員定数の国際比較をする場合、「単純多数制・絶対多数制と比例代表制(及び単記非移譲投票制)との双方で強い影響力をもつが、その与える影響の方向は逆である」というレイプハルトの指摘(国政選挙)から出発しなければならない(Lijphart 1999 = 2005 : 119)。前者で選挙区を増大させると「投票率と議席率の歪みを高め、大政党に有利になる」。それに対して後者は、「定数増大は議席配分の結果をより比例的にし、小規模政党に有利に働く」のである。この結論には、若干補足が必要である。小選挙区制の場合、単純多数制・絶対多数制が想定される。大選挙区の場合、比例代表制にするかそれ以外であれば、単記制か連記制か、移譲式か非移譲式かによって、選挙制度の設計の発想・理念は大きく異なる。極論すれば、単記非移譲式であれば、引用にも示されているように、比例代表制と同様な効果をもたらすが、完全連記移譲式の場合、単純多数制・絶対多数制と同様な効果をもたらす。一般に大選挙区の場合、比例代表制でなければ、完全連記の導入と考えてよいだろう。

なお、そもそも地方議会の定数(いわば規模)は一定ではない。基準があるわけではない。アメリカ合衆国の市

町村の三名、あるいは五名からはじまり、数十名は一般にみられる。住民の代表の側面を強調した規模の増大論から、議員責任を強調する規模の縮小論までさまざまな規模論が展開されている。また、人口比例で規模を選択してきた定数の根拠を転換させようとする改正（人口と連動させないとはいえないが、それだけの根拠を断ち切る）もみられる（日本、二〇一一年改正）。

この議員定数は、地方選挙制度を規定することになる。なぜならば、議員定数が多くなれば、大選挙区の比例代表制を採用するか、小選挙区制を採用せざるを得ない。議会全体を考慮に入れた選挙を行うためには、比例代表制しか無く、小選挙区制であれば地元や政党を意識した投票にならざるを得ない。イギリスは、一般に小選挙区制の下で厳格な政党選挙が行われていると理解されている。しかし、その効果について、コーパスは調査結果を踏まえて、有権者は、政党による候補者を選択するが、他方では有権者は議員の関心をその政党ではなく、有権者自らに地区や自治体全体に向けてることを期待しているという（Copus 2004a: 44-45）⁽⁹⁾。

議員定数が少数の場合（一回の選挙で三―五名程度）には、比例代表制はありえない。大選挙区制や小選挙区制が想定できる。理論上政党選挙は可能であるが、非政党選挙が一般的である。

日本の市町村議会議員選挙の大選挙区単記非移譲式は世界的にみて例外である。市議会は、平均二六・〇人（議員実数二一、〇二人、市総数八〇九（二〇一〇年二月三十一日現在、全国市議会議長会調）、町村議会は、平均一三・〇人（議員実数一二、一九〇人、町村数九四一（二〇一〇年七月一日現在、全国町村議会議長会調）である。政令市は行政区ごとの選挙区選挙は義務化されているが、それ以外は、条例で選挙区選挙は可能である。しかし、市町村合併時に一時期旧市町村ごとに選挙区を設置することはあっても、通常では極めて稀である。単記制を法定

化しているので、世界的には異質な大選挙区単記非移譲式となっている。

なお、議員定数を主語にして地方選挙制度を考えてきたが、すでに指摘したように、それは、そもそも地方政府形態によって基底で規定されている。つまり、極論すれば、議院内閣制では議会に政党間対立を生み出さなければならず、そのためには、比例代表制や小選挙区制を採用せざるを得ない。その場合規模（議員定数）を小さくすることは想定できない（大選挙区制や小選挙区制）。二元代表制の場合は、政党選挙（比例代表制や小選挙区制）でも、非政党選挙（理論上、大選挙区制単記・連記および小選挙区制）でも可能である。

④政党選挙か非政党選挙か。本稿で取り上げる（したがって、比較研究で取り上げられている）国の地方選挙では、政党選挙が一般的である。とはいえ、政党政治の衰退も議論されている。その場合、大陸系やスカンジナビア諸国よりも、アングロサクソン系で進んでいる。もちろん、伝統的政党の支持の衰退と、一般的な政党システムへの支持の衰退とを区別する必要がある。しかし、政党や政党システムは変化している（Pierre 2011：第七章）。新たな政党が議会への道を見出している場合もある。また、伝統的政党が組織構造（Katz and Mair 1992）、政党プログラム、政策を変化させている場合もある。これは政党にある程度の順応行動があることの証明である。また、たとえば、土地利用計画の争点、地方の病院の閉鎖に対する反対運動といったなんらかの特別な争点にむけられている地方の政党が出現していることの最近の特徴である。実際にこれらの多くは、右左の軸（もつとはつきりいえば、どのような軸せよ）に配置することは困難であり、それは時には、地方の議会での多数派を獲得する過程を複雑にさせている。しかし、「これらの地方の政党が地方政治の議論を活性化させるうえで重要な役割を担っているということは、適切であるように思われる」（Pierre 2011：113）。地方の政党は、参画していなかった人々に政治的

参画の場を提供している。

新しい政党かどうかはともかく、大規模社会においては国政でも地方政治でも政党は重要な役割を果たす。国政を視野に入れたものであるが、バッジは「政党に基づく直接民主主義」を提起している (Budge 1993 and Budge 1996 = 2000)。国政と、住民自治に基づく地方政治の政党の性格は異なるべきである。この点の考察は重要であるとともに、そもそもすべての国々において地方政治には政党選挙が馴染むのかどうかの議論も必要だろう。

二 比較地方選挙制度論の視点

1 比較地方選挙制度の構想

地方選挙制度を比較する上では、今日多くの研究蓄積を参照することができる。邦訳されたものを含めて日本語文献にかぎっても、かなりの蓄積があるといつてよい。その際、注意したいのは、それぞれの国の地方選挙制度を個別に詳細に研究したものが、まずもって必要だということである。その上で、地方選挙制度の共通する理念と制度を包括的に取り上げることが必要である。前者を「タテの比較」、後者を「ヨコの比較」と呼ぶことができる (山下 二〇一〇・六―七)。もちろん、地方選挙制度は政治制度である。したがって、それはそれぞれの国の文化や歴史、さらには政治的対立を反映していることは他の政治制度と同様である。それを踏まえずに、真空中で地方選挙制度を議論しても無意味である (この点は次節で検討する)。

表 1 比較地方選挙制度論の項目の比較

	IULA (1969 = 1973)	山下 (2010)	備考
地方政府形態 一元代表制か二元代表制か	△ 政治と代議制地方政府、選挙と地方の代表制統治過程	△	△の意味は、他の項目で取り上げられている。
地方選挙制度（狭義） 比例代表制（加重代表制採用の有無）か小選挙区制か	○ 間接選挙、比例代表制、多数代表法、発声による同意としての投票、選挙区の決定	○ 選挙制度	議員数はどちらも他の項目で取り上げられている。
政党選挙 政治文化、選挙制度による政党選挙の有無	○ 地方の政党組織、候補者指名	○ 地方での政党化の程度	
地方選挙運動論 選挙権・被選挙権、選挙運動の許容範囲	○ 選挙権、実際に投票をする人	○ 選挙権、被選挙権	

注：網掛けの項目が本原稿の対象である。

「タテの比較」として、Hesse (一九九〇／一九九一＝一九九七)、竹下編 (二〇〇八)、それに、自治体国際化協会の『CLAIR REPORT』(ホームページから容易に入手可能)を加えることができる(なお、翻訳は刊行されていないが、Norton (一九九四)は有用である¹⁰⁾)。「ヨコの比較」は意外と少な く、IULA (International Union of Local Authorities, 1969 = 1973) および山下 (二〇〇〇) は代表的なものである。

IULA (一九六九＝一九七三)では、地方選挙制度は「政治」の章で対象となっている。項目は以下の通りである(理解しやすいように変更しているものもある)。「政治と代議制地方政府」「地方の政党組織」「選挙と地方の代表制統治過程」「選挙権」「実際に投票をする人」「間接選挙」「比例代表制」(リスト方式、比例代表制の長所と短所)「多数代表法」(増大する大政党の出現の可能性、少数党議

員)「発声による同意としての投票」(単一政党の国々、村での方式)「選挙区の決定」「候補者指名」である。⁽¹⁾

また、山下(二〇一〇)では、地方選挙制度はおおむね「地方政治」の項目で対象とされている。「地方での政党化の程度」「選挙制度」(比例代表制・小選挙区制・その他)「選挙権」(国政・年齢・性別・資産など)「被選挙権」(国政・年齢・性別・資産など)である。

筆者の地方政府形態・地方選挙制度・政党選挙との関係では、表1のようになる。本稿の比較地方選挙制度論(狭義)には、三者の連結を強調するために地方選挙運動論は含めていない。三者の関係を主題的に考察しているとはいえ、地方選挙制度を考察するのであれば、本来地方選挙運動論を含めて議論されるものである。

2 地方政府形態・地方選挙制度・政党選挙の連結の意味——議会内閣制を素材として——

地方政府形態・地方選挙制度・政党選挙の連結の意味を最近提案されている議会内閣制を素材に確認したい。議会内閣制は、地域主権確立の文脈で提起された制度改革案(とはいっても現時点では構想)の一つである。民主党を中心とした政権は、第一回地域主権戦略会議を開催した(二〇〇九年二月一四日、設置の閣議決定二月一七日)。そこで、規制が厳しい地方自治法を抜本的に改正し地方政府基本法(仮称)を制定する提案が議論されている。地方政府の多様性の「名目」で、現在とは別の地方政府形態(「地方公共団体の基本構造」(自治体の形態)を選択制にするにせよ導入するための議論が開始されている(主な議論の舞台は総務省に設置されている地方行政改革検討会議)。

厳格な分離型(アメリカ連邦政府を想定)とともに、議会内閣制(擬似議院内閣制)である融合型が提起された。

その後、それらは細分化された。特別職の兼職許容モデル、議員内閣モデル、自治体経営会議モデル、多人数議会と副議決機関モデル、現行の二元代表制モデル、分離型モデルが登場する。特別職の兼職許容モデルは、議員が身分を残したまま執行機関の特別職に就任する形態である。議員内閣モデルは、議員数人が議員の身分を残したまま内閣として執行機関に入る形態である。これら二つの形態は、議会内閣制を再分類したもの、つまり精緻化したものである。自治体経営会議モデルは、参事会制といってもよいものである。これも議員ボスと首長との癒着を招き、結果は議会内閣制と通じるものがある⁽¹²⁾。

地方政府形態・地方選挙制度・政党選挙の連結の結論を先取りすれば、次のことを確認したい。議会内閣制は一つの重要な提起だとしても、その作動の条件は、日本の地方自治体の制度では欠如していることである。議会と執行機関との融合、つまり議会多数派と執行機関との政策一致が必要であり、そのためには議員選挙での多数派形成（日本の首長公選の場合、その多数派と首長との連動）の制度設計が必要となる。選挙における政党選挙を前提とした、多数派形成のための加重選挙制度（得票の相対多数に議席の絶対多数を与える）などの導入である。日本の地域政治では、市民社会における政党活動は充実していない。しかも、政党選挙制度にはなっていないし、加重選挙も採用していない。議会内閣制のイメージは、可能だとしてもその条件を欠いている。混乱を持ち込むだけである。日本の地方制度は、世界的には異質であるとはいえ、政党が根づいていない現状を考慮すれば、現行の制度を前提とせざるをえない⁽¹³⁾。つまり、機関競争主義の作動である。議会内閣制を考えるにあたって、考慮すべき論点を提示しておきたい⁽¹⁴⁾。

① 地域民主主義の諸相——地域民主主義の異なるイメージの確認

自治型社会の時代に地域民主主義を作動させる手法が模索される。一つは首長主導型であり、もう一つは機関競争主義・討議重視型である（江藤 二〇一一 a、江藤 二〇一一 b）。それらは従来の議会は問題だという認識では一致しつつも、それに取って代わる地域民主主義のイメージは大きく異なっている。議会内閣制は、首長主導型民主主義の系譜にある。①議会敵視と機関競争主義の破壊②首長を起点とした直接民主制の活用③議会内討議は否定され首長応援団としての地域政党の台頭、といった特徴を有する。

② 2つの民主主義は制度上どちらでも可能——首長主導型民主主義の理念と制度

議会内閣制の基盤をなす首長主導型（大統領）民主主義は一過性のものではない。次のような制度があるところでは、常に提起される理念である。議会と首長が同じ正統性根拠（直接選挙）を有し、相互に牽制する制度とともに、時として（非常事態や議会が開催されていないとき）首長が議会の権限を奪うこと、さらに対立した場合には、住民に直接問う直接民主制が設置されていること、である。これらは通常の場合、問題なく作動していた制度が例外状況や議会が首長の意向に反対である場合に、亀裂が生じ首長が住民を味方につけて議会を否定して、政治運営を行うことが可能な制度である。

日本の地方自治制度と類似していると思われるワイマール体制を評して、安世舟は次のように規定している。ワイマール憲法は、「確かに理論的に形式的権力均衡を見事に制度化した」が、同時に「議会の動向次第では議院内閣制へ発展するか、あるいは大統領制へと発展するかの両方の可能性が秘められていた」と指摘している（安一九八九・一八）。この「両方の可能性」は、日本の地方自治制度にも妥当する¹⁵⁾。

③ 議会内閣制の存立基盤の希薄性——現実是非政党選挙、非加重代表、議会と首長の非連続

一般に先進諸国の地方政府は、議院内閣制や議会が首長を選出する制度を基本にして設計されている（後述するように最近では首長公選制も広がっている）。日本の地方府改革の文脈でいえば、融合型である。したがって、融合型を念頭に地方政府形態を設計することは一つの考え方である。しかし、それには、極論すれば（多極共存型民主主義もあるので断言できないという意味で）政党選挙、安定した議会多数派（たとえば、加重代表）、それに基づく議会と首長の連続といった前提条件が必要となる。例外があるのは承知の上で単純化すれば、市民社会に政党が根づき政党中心の選挙が行われ、相対多数の第一党に絶対多数の議席を配分する（比例代表でも）場合に作動する。また、議会と執行機関は議院内閣制の場合は当然だが、二元代表制でも首長と議会の多数派を一体化させる選挙制度（たとえば、「首長と議員のバック投票」（イタリア）や同日選挙）が実施される場合も想定できる。

日本の地方自治は議院内閣制や議会による執行機関の首長の選出制度ではなく、非政党選挙、非加重代表、議会と首長の非連続であり、そもそも議院内閣制の存立基盤がない。

④ 議院内閣制を作動させると——混乱と討議なき政治へ（江藤 二〇一a）

現時点で議院内閣制を導入すれば、その理念は実現できない。かりにできたとしても、議会多数派と首長との政策一致が形成される特定の条件でのみ可能となる。薄氷を踏む地域経営である。その場合でさえ、従来批判されてきた「総与党化」の焼き直しである。政治任用される議員は、議会が推薦すれば、議会主導の政治が行えるという声も聞こえる。しかし、実際には住民から強い支持を得た首長では困難である。議院内閣制の制度化以前でも、運用で首長主導型を目指す運動も見受けられる。「大阪維新の会」（大阪府）や「減税日本」（名古屋市）といった地域政党の設立である。政策をしつかり議論しマニフェストを提起した選挙での勝利によって、擬似議院内閣制は作

動する。首長と連動しない会派が多数派となる場合、その存立基盤が瓦解する。しかも、そのように設計されていない地方自治体では、地域民主主義のイメージを大いに混乱させることになる。

日本の場合、政党選挙ではなく、議会が政党間対立の場としては設計されていない。また、議会を基盤とした強力な執行機関にはならない。二元代表制という制度や、実際に同日選挙とはなっていないこと、さらに議員選挙での加重代表はないことによる（機関競争主義が前提の設計）。したがって、諸外国の事例とは異なり、機関競争主義として設計されていることを強調しておきたい。⁽¹⁶⁾

本稿では、地方選挙制度や政党選挙の有無を無視した地方政府形態論は無意味だとはいえないまでも現実性が乏しいことを指摘したいだけではない。機関競争主義の実践は、かなりの困難を伴うことを同時に強調したい。意欲ある選択でなければ、地方政府形態、地方選挙制度、政党選挙の有無を考慮すれば、世界的に見て異質であり、容易に「対立」や混乱が持ち込まれる制度設計であることの自覚である。議会内閣制を素材に、地方政府形態・地方選挙制度・政党選挙を連結して考察する必要性を確認してきた。地方選挙制度は、地方政府形態、政党選挙とも連結して議論されなければならないことの確認でもある。議会内閣制をつくり出すためには、地方選挙制度改革とともに政党選挙も同時に構想しなければならない。地方政府形態だけの、また地方選挙制度だけの改革論は無意味とはいえないまでも、混乱する可能性のある選択の自覚が必要である。

三 諸外国の地方選挙制度

1 地方選挙制度の基本的考え方

地方選挙制度の基本的考え方は多様であり、それは歴史の中で刻まれてきた。地域民主主義や地方政府形態の考え方、および市民社会における政党の成熟度や政党選挙の有無等を前提として設計されている（後掲資料参照）。なお、地方選挙制度を考える場合、そもそも地方議会の権限や直接民主制の充実度、といった事項の比較も考慮すべきであるが、これについては別途検討したい。本稿では、基本的に基礎的自治体としての市町村を対象とする。

地方選挙制度の設計にあたって、少なくとも二つの軸が設定できる。一つは、有権者と議員との媒介項（政党）の重要度である。参照している国々ではアメリカ合衆国以外（市政改革運動の際に非政党選挙への転換、ただしすべてではない）、政党化が進行し政党選挙となっている。日本は、非政党選挙として扱っている。都道府県や大都市では政党公認の候補が選挙戦を戦うことも多い。そこで、政党選挙にも配置すべきだということも想定できる。しかし、市町村議会議員選挙においては、圧倒的に無所属の立候補者が多いこと（もちろん選挙後には政党会派を含めた会派を結成することが多い）だけを理由にしているわけではない。マニフェスト選挙が行われていないこと以上に、政党選挙が機能する比例代表制、小選挙区制、大選挙区単記移譲式を採用していないために、非政党選挙として特徴づけている。

もう一つの軸は、二元代表制と一元代表制（議院内閣制など）である。一元代表制の場合、一般には、議會を軸に強力な執行機關の形成となる。その場合、議員選挙では、相対多数に安定多数を与える加重選挙とし（小選挙区の導入（イギリス）、あるいは比例代表での相対的多数に絶対多数を与える制度（フランス、イタリア）、それらに基づき強力な執行機關を誕生させる設計がある。こうした議會と執行機關を連動させることでは一致しているが、加重代表させる発想と異なるのは、多極共存型民主主義の導入である。議會議席も比例代表であり、執行機關としての理事会も議席に応じた構成となっているスウェーデンなどである。

二元代表制は、首長選挙がある場合である（一般的ではない）。その場合、それと連動させた議員選挙を設定し、両者が連動するとともに議員の議席配分を首長所属政党に有利とする制度もある（イタリア）。これらは、多数決民主主義（相対多数に絶対的勢力を！）に基づいて設計されている。

また、二元代表制も導入されるようになったイギリスの公選首長に基づく議員内閣制（〈首長＋議員内閣〉制）もある。議會から相対的に独自の執行機關の設定である。首長と議員で構成される内閣の配置や、議員と首長の同日選挙（当選する議員と首長の政治的志向を近づける）といった連続性を保つ制度設計が行われている。しかし、この地方政府形態は、それほど広がりがないだけではない。これは、議會と首長との対立（政党重視の議會と政党重視の首長とが「ねじれる」場合を想定）が想定できる。（同様なことは、ドイツのヘッセン州）。

日本の場合、政党選挙ではなく、議會が政党間対立の場としては設計されていない。また、議會を基盤とした強力な執行機關にはならない。二元代表制という制度や、実際に同日選挙とはなっていないこと、さらに議員選挙での加重代表はないことによる（機関競争主義が前提の設計）。ただし、都道府県では、小選挙区、二人区では加重

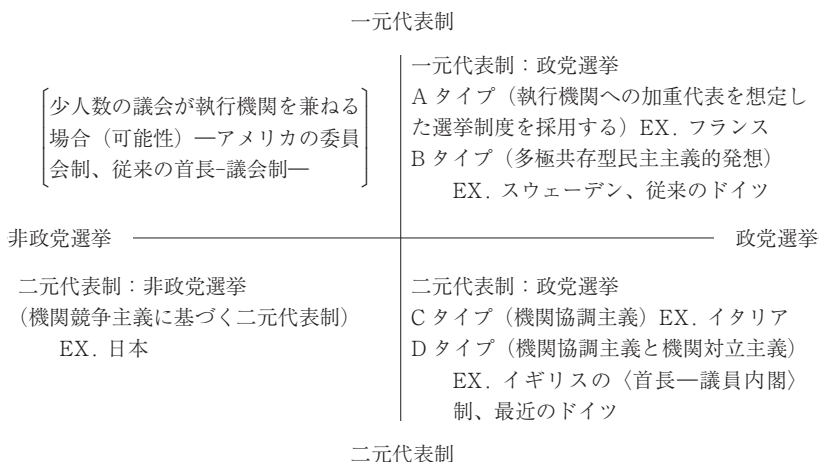
代表的傾向は機能している。総体的に考えた場合、諸外国の事例とは異なり、機関競争主義として設計されていることを強調しておきたい。

2 比較地方選挙制度——四つの象限から考える——

前節で提起した軸から四つの象限を想定して、より詳細に検討することにしよう。一元代表制か二元代表制か、政党選挙か非政党選挙かの軸であった。図1のように、一元代表制では、政党選挙が連動することが一般的で、理論上も実際上も非政党選挙は想定できない（ただし、議員数が少数数の場合、執行機関を兼ねることは可能（アメリカ合衆国の委員会制や従来からの首長―議会制）。そこで、一元代表制…政党選挙の第一象限が設定される。とはいえ、この象限は二つに区分できる。一つは、執行機関への加重代表を想定した選挙制度を採用するAタイプと、多極共存型民主主義の系列で、できる限り多様なアクターを政治舞台に登場させようとするBタイプが区分できる。二元代表制では、政党選挙を採用している第四象限と、採用していない第三象限とに区分できる。なお、政党選挙を採用している第四象限には、機関協調主義に基づくCタイプと、最近増大してきた首長公選制度により、機関協調主義だけではなく機関対立主義（対立の激化を想定しているわけではないと思われる）という両者の可能性を内包させているDタイプがある。このDタイプは、画一化されていない国々の現状という文脈で次節で検討することになる。例示は典型的な国の地方選挙制度のみとする。

なお、日本については、すでに指摘したように、市町村レベルでは無所属の候補者が多いことにとどまらず、政党選挙が機能する比例代表制、小選挙区制、大選挙区移譲式を採用していないために、「二元代表制…非政党選挙」

図1 比較地方選挙制度の概念図—地方政府形態、選挙制度、政党選挙—



二元代表制

に配置している。実際に都道府県議会や政令市など政党公認の候補者が多いところもある。違和感があるかもしれないが、制度設計自体が政党選挙を機能させるものになっていないことを強調したいためである。

① 一元代表制・政党選挙（第一象限）

② Aタイプ（執行機関への加重代表を想定した選挙制度）…フランス「集権的、人口規模小、当然ではあるが基礎自治体の数は多い。政党化高度」

地方政府形態は準議院内閣制と呼べるものである。執行機関は内閣ではなく議員間の互選による議長となっているからである。議員任期は六年である（当然議長も六年）。選挙制度は、多数派形成を容易にする制度を採用している。比例代表制であるが多数代表制を加味している。三、五〇〇人未満の自治体と三、五〇〇人以上の自治体の選挙制度は異なっている。前者は、非拘束名簿式二回投票多数決制である。つまり、非拘束式とは、一つの名簿に記載してある候補者を削除したり、他の名簿の候補者を追加したりすることができるものである。連記制とは、複数の名簿から

議員定数と同数投票できる。投票には名簿を活用するが、集計は個人単位で、第一回目の投票で有効投票の過半数で選挙人名簿登録者の四分の一以上を得たものが当選する。残議席があれば、第二回目の投票で比較多数の者が当選する（多数代表、二回投票）。人口三、五〇〇人未満の選挙でも、二、五〇〇人を境に若干異なっている。人口二、五〇〇人以上では、各名簿には議員定数と同じだけの候補者の名前が記載されていなければならないが、それ以下だと議員定数より少ない候補者名簿（名簿に一名のみの記載）でも可能である。三、五〇〇人未満の自治体でもこのような相違はあるが、それ以上とは大きく異なっている。「小規模市町村においては、たがいに顔見知りであるのが通常であり、政党色よりは人物本位を重視した結果である」。「小規模市町村に関しては、日本の自治会を重ね合わせえ考えると理解しやすい」がゆえに（山崎 二〇〇六：一〇二）、本稿では三、五〇〇人以上の自治体（団体数で七％であるが総人口では三分の二、山下 二〇〇七：五七）を念頭に議論している。

三、五〇〇人以上の自治体は、拘束名簿二回投票式比例代表併用多数派加重制である。拘束名簿式とは、政党は議員定数と同数の候補者を記載しなければならず、有権者は投票に際して、名簿以外の候補者を追加したり、名簿にある候補者を削除したり、あるいは順位を変えることができないものである。第一回目の投票で過半数を得た政党名簿があれば、議員定数の半分を獲得し、残りの半分为第一順位の政党名簿をも含めた投票数五％以上を獲得した候補者名簿に比例配分される（ここでも第一順位の政党が議席を獲得できる）。いわば多数派加重制である。第一回目の投票で過半数を得た政党がない場合、一〇％以上を得た政党名簿のみで第二回目の投票が行われる。この場合、第一回目の投票で五％以上の得票を確保した名簿で、二回目の投票で立候補しない候補者名簿から候補者を入れかえることができる。第二回目の投票に対して「多数派工作を可能にする」（山崎 二〇〇六：一〇一）。

第二回目の投票では、相対多数の政党に半数の議席を配分し、残りを第一党も含めた獲得数で議席配分する。ここでも、多数派加重制である。三、五〇〇人以上の自治体の場合、パリテ法により名簿は男女同数となることが義務づけられている。⁽¹⁷⁾

⑥Bタイプ（多極共存型民主主義的発想による制度）…スウェーデン〔分権的、人口規模日本と比べては少ない（世界的には多い）、政党化高度〕

地方政府形態は、理事会制を採用している。執行機関としての理事会を議会が選出する制度である。つまり、理事会は議員の中から党派の勢力に応じて互選、長は議会が選任することになっている。議員の任期は四年であるから、当然執行機関の理事も四年である。

地方選挙制度は、比例代表制で加重はしない。なお、個人投票も可能である。また、選挙区は自治体区域全区が一般的だが大規模の場合は複数選挙区を設定することも可能である。なお、規模に応じて法定上限数ではなく、最低議席数が地方自治法で規定されている（三一―六一人…奇数）。

⑦二元代表制…政党選挙（機関協調主義に基づく二元代表制）…イタリア〔集権的、人口規模小、政党化高度〕
Cタイプ〔二元代表制…政党選挙は後述するように、この他Dタイプもある〕

地方政府形態は、二元代表制を加味した議員内閣制、いわば〈二元代表＋理事会〉制である。これは、議員と首長を住民が直接選挙、執行機関としての理事会は首長と首長が任命した議員によって構成される。なお、理事会は議員以外でも就任可能である。議員任期は五年で、同日選挙となっている。

地方選挙制度は、首長支援の多数派形成を容易にする制度である。首長選挙と連結させたものであり、比例代表

制だが多数代表制を大幅に加味したものである。一五、〇〇〇人以下の自治体と、一五、〇〇〇人を超える自治体とは、発想を共有しつつも、若干制度を異にしている。一五、〇〇〇人以下の自治体では、有権者は、首長とその政党、そのうちの一人の議員を同時に選択して投票する。首長候補の第一位が当選となり、その党が自動的に二／三議席を獲得する。一五、〇〇〇人を超える自治体では、首長の政党と議員の政党を別々に投票することは可能である。首長は第一回目で過半数を得れば当選で、そうでなければ上位二名で決選投票が行われる。議員の場合は一回だけの投票で、各党への議席配分はドント式であるが、その前に首長当選者の政党に安定多数（六〇％以上）とする加重制がある。

③二元代表制…非政党選挙（機関競争主義に基づく二元代表制）⁽¹⁸⁾…日本（分権的、人口規模大、非政党選挙）

地方政府形態は、二元代表制である。議員と執行機関の首長はそれぞれ任期四年である。統一地方選挙を中心にそれぞれの選挙は原則同日となっている。しかし、実際には異なっている（統一率二九・〇％）。

地方選挙制度は、大選挙区単記非移譲式（基礎的自治体）である。広域自治体は選挙区選挙である（小選挙区制と大選挙区制との混在）。

原理的には二元代表制の場合、与野党関係は存在せず、したがって党議拘束・会派拘束は必要としない。国政の議論ではあるが、西欧諸国にみられる議院内閣制は、党議拘束があり政党本位の選挙運動であるのに対して、アメリカの大統領制は、党議拘束がなく個人本位の選挙運動が行われているということではそれぞれ一貫していることを考慮したい（加藤 二〇〇三：一一八）。

しかし実際に、二元代表制の議会でも会派が重要な政治的アクターとなっており、さらには国政選挙で政党

本位の選挙が行われるようになって今日、地方政治の場でも政党会派の存在は無視しえない現実である。⁽¹⁹⁾

3 地方政府形態・選挙制度が画一化されていない国々の現状——イギリスとドイツを素材に——

自治体によって選挙制度が異なる、つまり多様な選挙制度を採用している国々の地方選挙制度を確認することにしてしよう。なお、ここでは政党選挙がおこなわれている単一国家であるイギリスと、連邦国家であるドイツをとりあげ、非政党選挙が主流であるアメリカ合衆国の地方選挙制度は、次章で検討することにした。

① イギリス〔集権的、人口規模大、政党化高度（国政の三つの主要政党のほか、納税者の住民連盟、緑の党、民族主義的な政党など）〕

二〇〇〇年の地方自治法改正によって、地方政府形態は選択制になっている。従来は、〈議会＋委員会〉制とも呼べるものであった。直接公選の議員によって構成される議会（council）があり、その議会によって設置される委員会が、行政各部を所管している。議会は議事機関であるとともに執行機関である。今日選択できる地方政府形態は、四つである。⁽²⁰⁾ 一つは、従来の地方政府形態の延長とも呼べるもの、つまり〈議会＋委員会〉制である。人口八、五〇〇〇人未満の自治体が公選首長制採用にともなう住民投票で否決された自治体で採用できる。議会は議事機関であるとともに執行機関である。実際の執行は、議員によって構成されている委員会が行っている。その委員会を統括するのが政策資源委員会で、そのリーダー（議会の多数党の議員で議会による互選）がそのトップの位置を占め、実質的な執行機関を統括している。議長（したがって首長）は、別に議会の互選で選ばれ、議事運営や対外的な代表の役割を担うが執行権限を有してはいない。二つ目は、〈準議院内閣（リーダー＋内閣）〉制である。議

長の他に、執行機能を担う内閣を設置する。この内閣は統括するのは議会によって指名された「リーダー」である。なお、内閣の指名はリーダーか議会である。三つ目は、〈首長（直接公選）＋議員内閣〉制である。これは、内閣を率いる者（首相）を直接住民による公選にするものである。首長は、公式的・実質的にも当該自治体を代表する。首長は同時に実施される議員選挙で選出されたものとみなされる。そして四つ目は、〈首長（直接公選）＋マネージャ（議会による任命）〉制である。首長は、住民による直接選挙によって選出されるが、内閣は設置しない。マネージャを議会が任命し、実質的な執行はこれが担う。首長は政策の基本的枠組みを提案し、議会が議決しその決定を、マネージャが実施する。

選挙区は一―四人区である（イングランドでは一―三人区⁽²¹⁾）。北アイルランドの比例代表制以外は、小選挙区制か、小選挙区制の効果を持つ完全連記制となっている。選挙の実施サイクルは、四年ごとに全員同時改選、二年ごとに半数ずつ改選、四年に三回一―三ずつ改選を選択することになっている（二年ごとに半数ずつ改選は採用されていない（二〇〇二年選挙現在））。三人区の場合、小選挙区の同時選挙か、四年に三回一―三ずつ改選となる小選挙区制、あるいは大選挙区的全議員改選の場合、完全連記となる（一般に小選挙区制と同様な効果といわれる）。

政党選挙がおこなわれているために、〈議会＋委員会〉制、〈準議院内閣（リーダー＋内閣）〉制、および公選首長が存在しているも首長が実質的な執行権を有しない〈首長（直接公選）＋マネージャ（議会による任命）〉制は、議会と執政機関との対立は想定されない（小選挙区制と比例代表制という大きな相違はあるがAタイプとの親和性有り）。〈首長（直接公選）＋議員内閣〉制は、議会議員と首長との同日選挙でも、議会多数派と首長の政党が異なる場合が想定できる、この場合の調整制度は今後検討されることになるであろう（新たな区分のDタイプに位置づ

けられる)。

なお、かなり多くの自治体で単独政権政党が存在しないところもある。たとえば、イングランドだけに限っても、政権政党をみると、保守党一〇九、労働党一一四、自由民主党二七、その他諸派一二、民族主義政党〇、であるが、過半数の議席を獲得する政党がない場合が一二四ある(自治体国際化協会 二〇〇三a…五四)。基本的には地方政府形態(従来は議会と執政制度との直結)、地方選挙(小選挙区制機能)、政党選挙(保守党と労働党を軸とした政党選挙)は連結しているが、そもそも過半数政党がない場合もあり、不安定要素もあった。今日首長公選制の導入によりその関係には緊張関係が存在していたしより強くなる可能性がある。

②ドイツ「分権的、人口規模小、政党化高度」

ドイツの地方政府形態だけではなくドイツの政治や地方自治全般を考える上で、東西ドイツ統一を考慮しなければならぬ。本稿との関連で言えば、市町村長の選任方式がほとんどの州で直接公選制へと移行してきていることが特徴である(州のすべてではないし、採用している州のすべての市町村ではない)。従来から西ドイツ諸州で直接民主主義的制度を進める動きがあったこと、旧東ドイツ諸州で統一に際して市町村長の直接選挙制を採用したことが理由である(自治体国際化協会 二〇〇三b…九三)。とはいえ、ドイツの場合、画一化した地方政府形態を採用しているわけではない。住民の人口が少ない自治体での住民総会制を除けば、四つの地方政府形態がある。

一つは、理事会制(参事会制)である。直接住民から選出された議会と、議会によって選出された執行機関としての理事会が設置される。二つ目は、準議院内閣制(一般には「議会―首長」制、あるいは首長制といわれる)である。住民から直接選出された議会が、市町村長を選出する。市町村は議長を兼ねるとともに執行機関の長を兼ね

ている（議長＝首長＝執行機関）。市町村長とともに議会によって選出された複数の助役が理事会を構成する。執行権者は首長なので、準議院内閣制とした。三つ目は、主席行政官制（いわば、アメリカ合衆国のシティ・マネージャ制に類似）である（北ドイツ議会制）。住民から直接選挙された議会が市町村長を選出する。市町村長は議長を兼ねるが、執行機関を指揮するのは主席行政官（事務総長）であり、これは議会が選任する（議長＝首長≠執行機関＝シティ・マネージャ）。四つ目は、二元代表制である（南ドイツ議会制）。議会と首長とともに住民により直接選挙される。市町村長は、議会の議長を兼ねている。議会は議事機関、首長は執行機関である。

任期は五年が一般的で、四年や六年もある（一州ずつ）。比例代表制である。ただし、連邦議会議員選挙とは大いに異なっている。非拘束名簿式が多い（都市州を除く一三州のうち一〇州）。累積投票制や分割投票も可能な制度もある。総議席数と同数の票数を有する州が五州、総議席数よりももちろん少ないが三票を有する州が六州ある。一票だけは二州だけである。バイエルン州では、市町村議会議員選挙（郡議会も同様）では、有権者は議席数と同数の票を有しており、「異党派連記投票（分割投票）制度」を採用している。議席数と同数の票を、政党を選んでまとめて投票することもできるが、候補者に投票することもできる（政党をまたいでもかまわない）。一名の候補者に最大三票投じることできる（累積投票制）。ブランドンブルク州のグルゴー＝デーベリッツ市では、市議会は一七名の議員で構成されている（人口約五七〇〇人）。有権者はそれぞれ三票有し、政党に投票できず、候補者に投票するが、累積投票は可能である。政党化は高度であるが、人物を加味した選挙制度が多い。

従来は、議会が執行機関を選出することが多かった。このために議会と執行機関との同一性があった。首長の直接公選が広がることによって、首長は議会の第二党や第三党から、あるいは無所属で地域の市民グループに推され

て誕生する場合もある。バーデン＝ヴュルテンブルク州（従来から三元代表制を採用）の人口七十八万人の規模の市町村では無所属の市町村長が誕生することもあるし増大している。このため、市町村長の直接公選制の導入後に、市町村長と議会との「対立」が生じている。これは、市町村長が所属する政党と議会多数派が異なることが「最大の理由」である。こうした状況を打開するために、ヘッセン州などでは、それを中立的な第三者（調停者 Mediator）が調停する仕組みも生まれている（自治体国際化協会 二〇〇三b・九三）。全般的にみると、BタイプからDタイプへと移行してきている。

四 非政党選挙制度の状況と課題——多様な地方選挙制度を有するアメリカの事例——

アメリカ合衆国は、州まで含めれば当然分権的であり、市町村の人口規模は少ない。市町村議会議員選挙は市町村ごとにさまざまであるが、非政党選挙が優勢だといつてよい。⁽²²⁾ 全国データでは、大選挙区制度導入六〇・九%、非政党選挙制度導入七六・〇%、である。たしかに、大選挙区制度導入市の数は多いが、構成比は減少してきている。小選挙区を併用した混合形態が増大してきているためである（Renner and DeSantis 1998 : 38-39）。一般に政党（partisan）選挙、地区（ward あるいは district）選挙から、非政党（nonpartisan）選挙、大選挙区（at-large）選挙へと移ってきている。

アメリカ合衆国の市町村議会議員選挙制度を理解する上で必要な基礎知識を確認したい。一つは、部分改正選挙制度（Staggered System）についてである。任期が二年の場合、一括選挙（全議席改正）が一般的であるが、任

期四年の場合二年ごとに議席のほぼ半数の議員選挙を行なうという部分改正選挙という制度もある。たとえば議員が六人ならば二年ごとに三人ずつ入れ替わる制度である。

第二は、完全連記制度の導入である。居住区域の制限のない大選挙区選挙制度の場合、三議席をめぐる選挙（定数三）ならば、選挙者はそれぞれ三人ずつ支持し投票することができる。ポジションや居住地区による制限のある選挙でも、大選挙区制度の場合には、選挙者は、それぞれにつき一人ずつ、ポジションや地区の数だけ選出する。

第三は、選挙登録制度である（投票の前提としての選挙登録）。アメリカ合衆国の選挙を行うためには、有権者は選挙登録をしなければならないことは周知のことである（ノースダコタ州はその限りではない）。登録は州ごとに行われるので、登録用紙は州によって異なる。たとえば、オレゴン州では、オレゴン州の住民、アメリカ合衆国の国籍の保有、一八歳以上（選挙日まで）に）が登録の条件となる。これらを確認するほか、住所、氏名、生年月日、支持政党を明記する。したがって、投票は、登録した者による投票となる。すべての登録者が投票するわけではない。投票率は、登録者に対する投票者の割合となる。

なお、稀ではあるが、累積投票制や優先投票制も採用されている（小滝 二〇〇五：七二）。累積投票制は、五議席改選の場合、有権者は五票持つが、この五票を同一候補に投じること、あるいは分散して（五人でも、二—三人でも）投票することができる。テキサス州アンドレーやイリノイ州ペオリアで採用されている。また、優先投票制は、有権者が候補者に優先順位を付けて投票する。マサチューセッツ州ケンブリッジで採用されている。

こうした基礎知識を踏まえて、選挙制度類型を確認しておきたい（表2参照、Macmannus 1978：154-155）。なお、地方政府形態と地方選挙制度とを連動させるデータが無いため、首長—議会制が多いこと（ただしこれには議

表2 アメリカ合衆国の地方議員選挙制度

選挙制度類型	内容
居住区域の制限のない大選挙区選挙制度 (44.0%)	得票総数の上位から、必要な議員数までが当選となる。
ポジションによる制限のある大選挙区選挙制度 (2.5%)	議員はそれぞれあるポジションを争う。3議席をめぐる選挙であるとすれば、たとえばポジション1、2、3ごとに選出される。その場合、市全体で選挙が行われるが、選挙者はそれぞれのポジションごとに1候補者ずつを選挙することになる。
全議席に地区居住条件が付与されている大選挙区選挙制度 (6.6%)	市は地区ごとに分割され、候補者は地区に居住していることが条件となる。つまり、地区ごとの選挙戦ともいえるが、投票者は地区ごとの居住者（選挙者）ではなく、市全体の住民（選挙者）なのである。
地区居住とポジションとが結合した大選挙区選挙制度 (2.8%)	いくつかの議席は、地区居住条件のないポジション議席であるが、他の議席は、地区居住条件が付与されているが、どちらも市全体選挙である。
混合選挙制度 (23.5%)	いくつかの議席は市全体の大選挙区で選出され、その他の議席は、居住条件が付された地区から選出される。
小選挙区制度 (14.8%)	地区ごとに1人ずつ選出される制度である。候補者は地区居住が条件となり、その地区居住の住民（選挙者）だけから選出される。
部分的に混合した選挙制度 (5.8%)	市長（議長）は議会の構成員で市全体から選挙されるが、議員は地区から選挙される。

注：Macmanus (1978) より作成。

会が選出した首長も含まれているために二元代表制が多いとは断言できない）、また非政党選挙が多いことを念頭におき、これらの中の地方選挙制度類型として仮説として理解するにとどめる（括弧内は構成比）。

①居住区域の制限のない大選挙区選挙制度（四四・〇％）。得票総数の上位から、必要な議員数までが当選となる。

②ポジションによる制限のある大選挙区選挙制度（二・五％）。議員はそれぞれあるポジションを争う。三議席をめぐる選挙であるとすれば、たとえばポジション一、二、三ごとに選

出される。その場合、市全体で選挙が行われるが、有はそれぞれのポジションごとに一候補者ずつを選挙することになる。

③全議席に地区居住条件が付与されている大選挙区選挙制度（六・六％）。市は地区ごとに分割され、候補者は地区に居住していることが条件となる。つまり、地区ごとの選挙戦ともいえるが、投票者は地区ごとの居住者（有権者）ではなく、市全体の住民（有権者）である。

④地区居住とポジションとが結合した大選挙区選挙制度（二・八％）。いくつかの議席は、地区居住条件のないポジション議席であるが、他の議席は、地区居住条件が付与されているが、どちらも市全体選挙である。

⑤混合選挙制度（二三・五％）。いくつかの議席は市全体の大選挙区で選出され、その他の議席は、居住条件が付された地区から選出される。

⑥小選挙区制度（一四・八％）。地区ごとに一人ずつ選出される制度である。候補者は地区居住が条件となり、その地区居住の住民（選挙人）だけから選出される。

⑦部分的に混合した選挙制度（五・八％）。市長は議会の構成員で、市全体で選挙されるが、議員は地区から選挙される。

小選挙区制も残っているが、大選挙区制度が多い。しかも、日本の単記非移譲式を連記制に変えた居住区域の制限のない大選挙区制度が最も多い。地区居住条件やポジションを加味したものもある。当然ながら小選挙区制では、単記非移譲式であるが、大選挙区制度は完全連記となっている。市町村全体に責任を持つ議員と有権者を育てることができるとする制度である。そこに、地域の偏りを少なくする居住条件を加味したり、特定の候補への賛否を問えるポ

ジョンソン制を採用したりしている。

むすびにかえて

協働型議会を担う議員を選出するための選挙制度を模索するために諸外国への旅を行ってきた。本稿では、地方選挙制度だけを取り出して議論しても無意味とはいえないまでも新たな選挙制度の模索のためには生産性は低いこと、および地方選挙制度を地方政府形態や政党選挙と連結させて理解することの重要性を確認してきた。このことによって、日本の地方選挙制度が国際的にみて例外的であるだけではなく、そもそも二元代表制の採用自体が例外とはいえないまでも一般的ではないことが理解できる。したがって、現行制度について日本の住民は特別の制度を選択したという自覚が必要である。イギリスやドイツなどに見られる二元代表制はあるとしても、政党間対立に基づく議会と首長との対立激化という問題を内包している。

本稿では、地方選挙制度を検討しているが、それは地方政府形態の選択とも非常に関係がある。日本の地方政府形態は政治的には、機関協調主義にも、機関対立主義にも大きく揺れる可能性がある（江藤 二〇一一b）。どのような地方政府形態をイメージして設計するか、その際にどのような地方選挙制度を制度化するか、これらをまさに議論する時期にきている。日本の地方制度改革を提案する前に、日本の地方自治の歴史からその教訓を探ることは必要であるし（江藤 二〇一一d）、地方選挙運動についての国際比較および日本の地方選挙運動の歴史の検討の課題も残されている。本稿はその意味で、比較地方選挙制度の序章いわば序説の意味を持っている。

資料 外国の地方選挙制度

単 一 国 家	<p>日本〔16 (95)、39.3 (2008年71.6)、40,267、0.3〕：非政党選挙 二元代表制、4年・原則同日（ただし実際には異なる：統一率29.0%） 大選挙区単記非移譲式</p>
	<p>フランス〔11 (45)、1.6、520,436、8.6〕：政党化高度 準議院内閣制（執行機関は内閣ではなく議長）：6年・— 多数派形成を容易にする制度（比例代表制だが多数代表制を加味） ・非拘束名簿式2回投票多数決制（3,500人未満） ・拘束名簿2回投票式比例代表併用多数派加重制（3,500人以上）（パリテ法により名簿には男女同数）</p>
	<p>イギリス〔13 (32)、137.6、22,911、0.4〕：政党化高度（国政の3つの主要政党のほか、納税者の住民連盟、緑の党、民族主義的な政党など） 〔伝統的〕 〈議会＋委員会〉制：4年・— 〔追加された地方政府形態〕（2000年地方自治法改正） 〈準議院内閣〉制：4年・—、〈首長（直接公選）＋マネージャ（議会による任命）〉制：4年・同日、〈首長（直接公選）＋議員内閣〉制：4年・同日1—4人区（小選挙区が多い：数値未確認）。実施サイクルは選択（4年ごとに全員同時改選、2年ごとに半数ずつ改選、4年に3回1／3ずつ改選（小選挙区の場合でもある選挙区選出議員は3人））。大選挙区の場合は、完全連記。 *直接公選の自治体でも議会が法人 *北アイルランドでは4—7人区での比例代表制</p>
	<p>イタリア〔15 (58)、7.1、120,000程度、2〕：政党化高度 〈二元代表＋理事会〉制＝二元代表を加味した議員内閣制（議員と首長を住民が直接選挙、執行機関としての理事会は首長と首長が任命した議員によって構成（議員以外でも可能））：5年・同日 首長支援の多数派形成を容易にする制度（首長選挙と連結させたものであり、比例代表制だが多数代表制を大幅に加味） ・首長とその政党、そのうちの1人の議員を同時に選択して投票、首長候補の第一位が当選で、その党が自動的に2／3議席を与えられる（15,000人以下） ・首長の政党と議員の政党を別々に投票することは可能、首長は第一回目で過半数を得れば当選、そうでなければ上位二名で決選投票、議員の場合は一回だけの投票、各党への議席配分はドント式であるが、その前に首長当選者の政党に安定多数（60%以上）とする加重制がある（15,000人超）。</p>
	<p>スウェーデン〔25程度（78）、30.7、13,000程度、1.5程度〕：政党化高度 理事会制（執行機関としての理事会を議会が選出）：理事会は議員の中から党派の勢力に応じて互選、長は議会が選任：4年・— 比例代表制（個人投票も可、全区（ただし大規模の場合は複数選挙区可））</p>

	地方自治法で、規模に応じて最低議席数が規定されている（31—61人：奇数）
連邦制	<p>ドイツ [20 (州21地方 7) (142)、5.9、数万程度、日本の 2 倍から数倍]：政党 高度 理事会（議会—執行機関としての理事会を議会が選出）、〈首長（議長＝首長＝執 行機関）〉制（首長を議会が選任）、シティ・マネージャ（議長＝首長≠実際の執 行機関＝シティ・マネージャ）（制制度上の執行機関は議会、北ドイツ議会制）、 二元代表制（直接公選の議会と首長（＝議長））（南ドイツ議会制）、住民総会 制：4、5、6 年（州により異なる）・—（二元代表の場合同日） 比例代表制（非拘束名簿式が多く、累積投票制や分割投票も可能な制度もある） 首長の直接公選も増大している。このため「対立」が生じ、それを中立的な第三 者が調停する仕組みも生まれている（ヘッセン州）。</p>
	<p>アメリカ [19 (州19地方 9) (88)、4.2、30～60万、日本の 3 から数倍]：非政党 選挙優勢 〈議会—首長〉制、二元代表制、委員会制、シティ・マネージャ制、住民総会： 1—4 年・—（二元代表制の場合同日） 政党（partisan）選挙、地区（ward あるいは district）選挙から、非政党（non- partisan）選挙、大選挙区（at-large）選挙へと移ってきている（最近は政党選 挙復活） ・大選挙区（定数 2 人以上、実際には多くは 3—7 人）では完全連記制 ・任期 4 年では 2 年ごとに半数改正制度が採用されているところもある ・主な選挙制度（居住区域の制限のない大選挙区選挙制度、小選挙区制度、それ らの混合選挙制度）</p>

注 1：竹下（2008）、山下（2010）および自治体国際化協会（2003a, 2003b, 2004）、な
 などを参照して作成。

注 2：国名に付加した括弧内の数字は、基礎データである（山下 2010、基礎・広域・
 州/GDP（中央政府に対する基礎・広域・州）、基礎自治体の人数（千人、2000
 年）、地方公職者総数（人、住民代表度＝代表総数／人口千人）。

注 3：地方政府形態：議員任期・二元代表制の場合の同日選挙かどうか（内閣や長が議
 会によって選出される場合。つまり直接公選ではない場合、—とした）、地方選
 挙制度、といった順に記載。

注

(1) 地方自治・政治の実際を探る上で重要な問題提起であり、検証である。現状分析重視(砂原)と改革論重視(江藤)という相違とともに、筆者とは次のような相違がある。住民と議会や首長との関係は、選挙だけではなく、さまざまな住民参加制度や直接請求制度などを考慮した国政とは異なる住民自治制度として考慮すべきだという視点の有無である(住民との意見交換の中で全体の代表として登場する可能性)。また、首長は「組織化されない利益」という通底する発想は、CPS(コミュニティ・パワー・ストラクチャ)論争を踏まえれば、個別利益との接合があることを簡単に捨象することの違和感である。

(2) 筆者は、議会全体としての住民との意見交換会が、地域ビジョン構想者として登場する契機の一つとなると考えているが、本稿で検討する地方選挙制度改革は決定的に重要である。

(3) 地方選挙制度を改正することによって、地方議会を討議の空間の変更することを構想するとともに、地方選挙運動自体が討議の空間となつてゐる(James 2004a: 144)。これら両者は、討議の空間として関連している。

(4) 市民社会レベルでの政党の充実や認知については、本稿で議論する政党制の基盤となることは承知しつつも検証できないため、政党選挙が行われているかどうかを中心に考えている。立候補者や当選者が政党所属かどうかを想定しているわけではなく、政党に所属していることが重要な要素となつている選挙という意味で用いている。

(5) ジェームズは、選挙制度を熟議との関係で取り上げている。その際、〈市民—市民〉関係や〈議員—議員〉関係と比べて、〈市民—議員〉関係で困難性をともなっていることを強調する。その上で、「選挙運動による候補者間の比較が新たな争点を公共空間の熟議に導入するように、公共空間内の熟議や諮問型パネルは、市民や議員が公的な政策決定制度をどのように変えるのかに影響を与える」(James 2004: 184)という指摘にみられるように、熟議を〈信託—代理人〉軸だけではみえない。その点で、協働型議会の創出にあつての選挙制度改革の視点を探る上での参考になる。

なお、ジェームズは、地方選挙(ただし州議会選挙なのか地方選挙なのか明確ではない)に際して、積極的な平等と熟議的特徴に焦点を合わせて(James 2004a: 156)、CV(累積投票制)とSTV(単記移譲式)を提唱している(積極的にはSTV)。CVは、討議互酬性を高めるが、候補者の死票を許すものである。人種の少数派が多数となつている場合では、その少数派の力を弱める。またSTVは、熟議互酬性を高め、選好が低い場合、変換を通じて死票を最小限化する(最初の選挙で勝利すれば、この利点は半減)。

- (6) 議席決定方式、選挙区定数、阻止条項、議会総定員数、大統領選挙の影響、一票の格差、政党間の名簿協定、をそれぞれ検討しなければならぬ (Lijphart 1999 = 2005 : 114)。阻止条項 (たとえば、ドイツの場合、自治体国際化協会 二〇〇三b)、一票の格差 (平等選挙を前提) は、重要であるが、本稿では触れていない。なお、大統領選挙の影響は、二元代表制における首長と議員との同日選挙の有無として捉えなおしている。同時選挙の場合、議会多数派と首長の政策志向のズレは小さくなると考えられるがゆえに、この指標は重要である。
- (7) 一元代表制の市長は、メディアや経済界への関与をよりよく行い、コミュニティ全体に応じるガバナンスを養うといわれている (Pierre 2011、また、イギリスについて、Dillon (2006)、アメリカ合衆国について、Svara (2008)、参照)。
- (8) カナダの地方選挙を中心とした分析である (アメリカ合衆国も同様に議論してよいであろう)。実際には、任期は短期か長期か、直接選挙か間接選挙か、については今日決着がついているようである。つまり、任期は長期化で (とはいっても三年が主流)、直接選挙が広がっている。ティンデル (Tindal) の著書でも第四版 (一九九五年) では明確に三つの対立点があったが、第六版 (二〇〇三年) では、全地域一括選挙か選挙区選挙か、だけが明示されている。
- (9) 地方政治では、争点の多くが二者択一ではなく優先順位づけの場合が多いこと、住民との議論を前提としている議会では国政の意味でのマニフェストはなじまないこと、これらを想定して熟議が可能であることについては、江藤 (二〇〇四)、参照。なお、同様の問題意識として、コーバスは最近の地方政府の変化として、首長公選制の導入と市民参加の充実をあげている。市民参加の充実によって、地方政治の場で住民と政党との軋轢が生じ、住民は政党の枠を超えた議員を求めるといふ (Conus 2004a : 4-5)。
- (10) Norton (一九九四) は、「ヨーロッパの比較」も意識している。フランスからはじまる各国別の紹介の第二編の前に、第一編として概説を書いている。「選挙による代表制」という節 (一・一〇) がある (84-88)。政党 (多党制、二大政党制、そして非政党制 (小規模の自治体で重要な役割)、政党グループ (地方の政党への支援、公選職の地位やサービスの状況 (任期、兼職、報酬) とともに、選挙システムの項目から解説されている。すべて関心ある事項であるが、本稿と直接かわるのは、最後の選挙システムである。選挙権 (年齢、登録の有無) を紹介した後に、投票に大いに影響する選挙制度を確認する。選挙区の設定、有権者と公選職との数の割合、議席がどのように選択されるかである。まず、有権者の影響力からの区分である。本稿でも触れるすべての人に影響力を与える少数代表法 (比例代表制や移譲式投票制を例示) と相対的に多く得票した者が勝利するという多数代表

法とを紹介している。興味深いのは、それと投票率の関係を示していることである。必ずしも因果関係にあるわけではないと断っているが、前者は六〇―九〇%、後者は二〇―五〇%だという。次の区分は、(筆者にはほとんど最初の区分と同様だと思われるが)、得票数と議席数が比例しているかしていないかである。比例させないものでは、相対多数(小選挙区のイギリスや大選挙区のアメリカ合衆国)と、絶対多数(予備選挙を行うオーストラリア)である。比例は、オーストラリア、ルクセンブルク、ベルギー、ドイツ、イタリア、オランダ、ノルウェー、スウェーデン、デンマーク、フィンランドなどがあげられているが、非常にさまざまなである(本稿でその一端は紹介)。その流れで、STVも紹介されている(アイルランド、北アイルランド、タスマニア)。比例している制度としていない制度の間に(一般には比例している制度に分類される)、日本(大選挙区単記非移譲式)、ギリシア(有権者はリストに投票し、過半数を獲得した方が議席の三分の二を獲得し二番目が残りを獲得する)、フランス(二回投票制で最初どちらも過半数を獲得できなければ、政党の調整リストが提出される)。留意する点は、規模や自治体のタイプによって、国の中でも選挙の仕方を変えている場合もあることである(その一端は本文参照)。

(11) 日本の地方自治制度についての詳細な興味深い紹介もあるIULA(一九六九―一九七三・一六一―一六二)。地方選挙制度については、「選挙人は、政治的リーダーが選んだ候補者を単に是認するだけ」の「発声投票」の項目で取り上げられている。単一政党制の採用の国と、「選挙が少なくともヨーロッパ人の目からみて開け放して、しかもどちらかというとき非公式な、多くのアフリカ・アジア諸国における農村あるいは開発の遅れた地域に昔から伝わる無政党の環境」がとりあげられている。「日本では村議会の選挙で、非公式リーダーが村内の各コミュニティに議席を分配し、各議席に一名の候補者を指名し、各コミュニティが集団でこの候補者に投票する。都市の議会の選挙でも競争相手を拒けるのに余り努力を払わなくてすむ。全国的にみて、候補者数は議席数を僅かにオーバーするだけである」。市町村長選挙でも同様なことが行われるが、市町村議会議員選挙ほど成功はしない。「競争による選挙や選挙運動をしたがらないのは、古い社会にありがちな、みてくれの調和と自分を表面に出さないことを貴ぶ気持ちからである」と断言する。こうして、「投票による選挙はただの形式にすぎず、指名がとりわけ重視されるようになる。非公式なリーダーシップを持ったグループが保守的色彩を帯びているうえ、指名が縁故関係でおこなわれているため、開発途上国の多数党が保守系なのは無理からぬことである」。

(12) 地方政府形態の議論は、現時点では慎重意見が多かったためか、東日本震災後の対応にわたっているためか、展開を見せていない。消滅したようにも思われるかもしれないが、なにかあれば登場するのが日本の制度改革であるがゆえに、留意しておく

たい制度設計である。また、制度改革がおこなわれる以前にも、それと同じ方向の運営が行われていることから、その理念の射程を確認しておく必要がある。

- (13) 市町村議会議員選挙での無所属議員の圧倒的多さ（都道府県議会議員の選挙時の無所属議員の多さも含めてよい）だけではなく、本文で示しているように、政党制を前提とした選挙制度を採用していないことを念頭に置いている。しかし、非政党化は日本の文化であると断言することも、また正常かどうかの価値判断をすることも困難である。政党に基づく地方政治については、あらためて検討されるべきである。政党および政党制は民主主義の進展にともなって、問題を内包しつつも根づいてきたからである。

- (14) 議会内閣制提起の政治的意図は、別途考察する必要がある（江藤 二〇一一 a）。従来、議会は本来の役割を果たしていなかった。ようやく眠れる獅子が動き出した。行政主導に慣れ親しんだ発想から、あるいは、自治型社会の時代にあつて行政主導のバージョンアップである首長主導型民主主義を強調する立場からすれば、住民代表機関としての議会の承認を経るのは苦痛であると考えるにいたる。

二元代表制（本稿ではさらにその内容を表現する用語として機関競争主義を採用している）は、革新自治体の台頭の中で、議会だけではなく首長も直接住民から選出された代表であることが強調された。改革派首長の一人は、中央集権制に対抗し市民自治を推進するために登場したことは無視して、二元代表制が首長の自由度を高めるために活用された概念であることだけを指摘する。その上で、議会が動き出すことを懸念する。首長を強化するはずの二元代表制という用語が「いつのまにか、議会が強くなっていった。日本だけが地方議員を職業にして、食えるものだから、議会権限は無視できない、という議会の側がすっかり変えてきた。議会の権限が絶対になったら、志持って首長になるものはいない」（河村 二〇一一・一三六―一三七（大村ひでき愛知県知事の発言（引用にあたっては、文語体に修正している））。「住民自治の根幹としての議会」が議会改革を進めはじめた。これでは、首長の自由裁量が狭まる。首長の自由度を高めるためには、議会を弱くするか、あるいは「翼賛体制」をつくり出すことに邁進することが赤裸々に語られている。

- (15) 日本の地方制度設計の広がりといえは聞こえはいいが、もともとその解釈によつては両極で揺れるものであることである。今日、中央集権制の下で培われた行政主導とは異なる地域経営が求められている。地方政治の再生（誕生？）である。そのイメージの相違から制度設計や運営の相違が生まれる。一方の極の議会主導から、他方の極の首長主導まで、一連の制度設計や運営が

可能となる。どのような地域民主主義かを確定しておかなければならない。

- (16) 機関競争主義における議会は、住民参加を促進し議会にも住民参加を導入する、議員同士で十分な討議を行う、そしてそれらを踏まえて執行機関と切磋琢磨する。これらによって、議会は三つの効果を作動させることができる。

①「二十四の瞳」効果。多様な住民代表が討議のために集うという特徴である。人数の多少はあるが、公選による住民代表が集いさまざまな角度から地域経営を提言・監視することができる。②「二人の怒れる男たち」効果。討議することによって、少数意見が多数派になることもあるという民主主義の実践が可能となる。③白黒だけのオセロ的発想を脱却する効果。この討議は公開で行われるために、これを見聞きする住民は、自分意見がどこに位置づくのか、全体の中でどう考えたらいのかを学習することもできる。これらの効果を議会が発揮するがゆえに「住民自治の根幹」といわれ、自治体の重要な権限を議会に与えている。とはいえ、この機関競争主義には、執行機関との緊張関係を維持した上での議員間の討議、しかもそれは寛容の精神を必要とする高度な民主主義である。白か黒かを争うものではなく、色を染めていく作業である。機関競争主義は、地域に即した政策を形成すると同時に、独自の地域民主主義を形成することでもある。苦しくとも機関競争主義の実践であり、地域民主主義のソウゾウ（想像・創造）である。

- (17) パリテ法の適応した最初の選挙では、市町村議会議員選挙四七・四％（二〇〇一年）、と実現しているが、国民議会一二・三％（二〇〇二年）と実現していない。国民議会の場合、当選できそうな人や前議員を推す傾向があったため、および大政党は「政党助成金の減額というサンクションが十分には働かなかった」ためである（山崎 二〇〇六・二八八、また山下（二〇〇七）も参照）。

- (18) 機関競争主義は、西尾勝の機関対立主義の提起（東京都 一九七七）を受けて、修正したものであるが、すでに機関対立主義にも内在していた市民・住民参加が軸になっている。しかし、本稿では、議会と執政機関との関係での議論に限定して議論しているために、この点は稀薄であることに注意していただきたい。

- (19) 市区町村レベルでは、地域での紛争回避を政治文化とする非政治性と、中央集権制の下での政権政党に接近せざるをえない利益誘導政治という政治性によって、無所属を標榜しつつも政権政党である自民党系列下に入る者が多かった。

- (20) 三〇の自治体が公選首長を設置する住民投票を行っている（二〇〇二年二月現在）。そのうち一一だけが可決された（自治体国際化協会 二〇〇三b・一一）。その一つは〈首長（直接公選）+マネージャ〉制であり、それ以外は〈首長（直接公選）

＋議員内閣」制である（〈首長（直接公選）＋マナー ज्या〉制を採用したストック・オン・トレントは二〇〇五年に、〈首長（直接公選）＋議員内閣〉制になっている）。

(21) ウェールズのユニタリーでは一—四人区である。また、北アイルランドのディストリクトは、比例代表制である。

(22) 非政党選挙であることが、政党が活動しないことと混同してはならない。六九の非政党選挙を行っている市を研究したワインバウムは、選挙では政党組織が活発に活動している三二市と、政党組織の介入のない三七市を見出ししている（Weinbaum 1970）。その場合、非政党選挙制度はどのような政党に優位かどうかが問題となる。ウェルヒらは、従来の研究（非政党選挙制度は共和党に有利である）の一般性に対して疑問を投げかけている。それは、小さな市および大選挙区制度の市だけで見い出すことができない、とこういふのである（Welch and Bledsoe 1986）。

文献

江藤俊昭（二〇〇四）『協働型議会の構想——ローカルガバナンス構築のための一手法——』信山社。

——（二〇一— a）『地方議会改革——自治を進化させる新たな動き——』学陽書房。

——（二〇一— b）『地域政治における首長主導型民主主義の精神的地位』『法学新報』（中央大学法学会）一一八卷三・四号。

——（二〇一— c）『議会内閣制の存置基盤の稀薄性と新たな地域民主主義のソウゾウ』広瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書』生活社。

——（二〇一— d）『日本の地方選挙制度の歴史からのヒント』ピーコン・オーソリテ実践自治』二〇一一年 Vol. 四七（秋号）。加藤秀治郎（二〇〇三）『日本の選挙』中央公論新社。

河村たかし（二〇一—）『名古屋発どえりゃ革命——KKベストセラーズ（ベスト新書）』。

小滝敏之（二〇〇四）『アメリカの地方自治』第一法規。

——（二〇〇五）『アメリカの地方議会』自治体国際化協会『欧米における地方議会の制度と運用』。

小林良彰（二〇〇五）『選挙制度——民主主義再生のために——』丸善ライブラリー。

佐藤俊一（二〇〇三）『公職選挙法と新たな自治体選挙法の形成』『選挙研究』一八号。

- 自治体国際化協会(二〇〇三a)『英国の地方自治』。
- (二〇〇三b)『ドイツの地方自治』。
- (二〇〇三c)『スウェーデンの地方自治』。
- 市民政調 選挙制度検討プロジェクトチーム・片木淳(二〇〇九)『公職選挙法の廃止さあはじめよう市民の選挙運動』生活社。
- 砂原庸介(二〇一一)『地方政府の民主主義——財政資源の制約と地方政府の政策選択——』有斐閣。
- 曾我謙悟・待鳥聡史(二〇〇七)『日本の地方政治——二元代表制政府の政策選択——』名古屋大学出版会。
- 竹下譲(二〇〇八)『よくわかる世界の地方自治制度』イマジン出版。
- 建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡(二〇〇八)『比較政治制度論』有斐閣。
- 東京都都民生活局(一九七七)『都民参加の都政システム』(西尾勝執筆)。
- 馬渡剛(二〇一〇)『戦後日本の地方議会——一九五五—一九八〇』ミネルヴァ書房。
- 安世舟(一九八九)『ワイマール共和国の憲法状況と国家学』(Müller, Christoph und Ilse Staff Hrsg. 1984, Der soziale Rechtsstaat. Gedachnisschrift für Hermann Heller 1891-1933, Nomos Verlagsgesellschaft. = 1989' 安世舟・山口利男監訳『ワイマール共和国の憲法状況と国家学——H・ヘラー、C・シュミット、H・ケルゼン間の論争とそのボン共和国への影響——』未来社)
- 山崎榮一(二〇〇六)『フランスの憲法改正と地方分権——ジロンダンの復権——』日本評論社。
- 山下茂(二〇〇七)『フランスの選挙』第一法規。
- (二〇一〇)『体系比較地方自治』第一法規。
- Avara, James H. 2008, *The Facilitative Leader in City Hall: Reexamining the Scope and Contributions*, CRC Press.
- Budge, Ian. 1993, Direct Democracy: Setting Appropriate Terms of Debate, in David Held, David ed., *Prospects for Democracy: North, South, East, West*, Polity Press.
- Budge, Ian. 1996, *The New Challenge of Direct Democracy*, Oxford: Polity Press. (= 2000, 杉田敦・上田道明・大西弘子・松田哲訳『直接民主政の挑戦』新曜社)
- Copus, Colin. 2004a, *Party Politics and Local Government*, Manchester University Press.

- . 2004b. Directly Elected Mayors: A Tonic for Local government or Old Wine in New Bottles? *Local Government Studies*, 30 (4).
- Dhillon, Kiran *ed.*, 2006. *Mayors Making a Difference*. NLGN (The New Local Government Network).
- Greasley, Stephen and Gerry Stoker, 2008. Mayors and Urban Governance: Developing a Facilitative Leadership Style, in *Public Administration Review*, July/August 2008.
- IUL.A (International Union of Local Authorities), 1969, The Structure of Local Government. A Comparative Survey of 81 Countries. (= 1973, 平幡昭保訳『各国地方制度の比較(研究)』東京都議会事務局調査部調査課(第一部の5))
- Hesse, Joachim J., *ed.*, 1991, *Local Government and Urban Affairs in International Perspective Analyses of Twenty Industrialised Countries*, Nomos Verlagsgesellschaft. (= 1997 (土) (仁) 木佐茂男監修『地方自治の世界的潮流——20カ国からの報告』信山社)
- James, Michael R., 2004, *Deliberative Democracy and the Plural Polity*, University Press of Kansas.
- Katz, Richard S. and Peter Mair, 1992, *Party Organizations: A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies, 1960-1990*, SAGE.
- Liphart, Arend, 1994, *Electional Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, Oxford University Press.
- , 1999, Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, Yale University Press. (= 2005, 粕谷裕子訳『民主主義対民主主義——多数決型とプロパガンダ型の36カ国比較研究』勁草書房)
- Macmannus, Susan A., "City Council Election Procedures and Minority Representation: Are they Related?" *Social Science Quarterly*, 59 (June 1978).
- Mountzen, Poul E., and James H. Svvara, 2002, *Leadership at the Apex: Politicians and Administration in Western Local Governments*, University of Pittsburgh Press.
- Norton, Alan, 1994, *International Handbook of Local and Regional Government: Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Hartnolls Limited.
- Pierre, Jon, 2011, *The Politics of Urban Governance*, Palgrave Macmillan.

Renner, Tari and Victor S. DeSantis, 1998, "Municipal Form of Government: Issues and Trends", International City/County Management Association, *The Municipal Year Book 1998*.

Savara, James H. ed. 2008, *The Facilitative Leader in City Hall*, Routledge.

Tindal, C. Richard and Susan N. Tindal, 2009, *Local Government on Canada 7th ed.*, Nelson, (取り上げている対象が異なるため、その都度第²版 (2nd ed., McGraw-Hill Ryerson, 1984) 第⁴版 (4th ed., McGraw-Hill Ryerson, 1995) 第⁶版 (6th ed. Nelson, 2003) を活用している)。

Weinbaum, Marvin G. "Partisan or Nonpartisan?" *National Civic Review*, No. 59 (November 1970).

Welch, Susan and Timothy Bledsoe, 1986, "The Partisan Consequences of Nonpartisan Elections and the Changing Nature of Urban Politics" *American Journal of Political Science*, Vol. 30, No. 1, 1986.

*各国の地方自治については、主要な参考文献のみあげておく。その他、『選挙』（一九九二年二月号から）や『選挙時報』（一九九一年一二月号から）の連載「諸外国の地方選挙制度」、自治体国際化協会の『CLAIR REPORT』および東京都議会事務局発行の地方自治制度や地方選挙制度の報告書なども参照した。